

戦後日本における地方分権議論の分析

著者	石見 豊
号	228
発行年	2001
URL	http://hdl.handle.net/10097/12923

氏 名 (本籍)	石 見 豊 (京 都 府)
学 位 の 種 類	博 士 (情報科学)
学 位 記 番 号	情 博 第 228 号
学位授与年月日	平成 14 年 3 月 25 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 1 項該当
研究科、専攻	東北大学大学院情報科学研究科 (博士課程) 人間社会情報科学専攻
学位論文題目	戦後日本における地方分権論議の分析
論文審査委員	(主 査) 東北大学教授 阿部 四郎 東北大学教授 添谷 育志 東北大学教授 布田 勉 東北大学助教授 小林 一穂 (国際文化研究科) 東北大学助教授 徳川 直人

論 文 内 容 要 旨

1 問題の所在

2000 (平成 12) 年 4 月、地方自治法が大幅に改正され、近年盛んに論議されてきた地方分権改革が実現した。わが国で分権が論じられるのは今回がはじめてではなく、これまでも幾度も論議され、改革が求められてきた。そうした戦後分権論議の変遷に注目し、これまでの論議と今改革がどのように関係しているのか、また、わが国分権論議の特徴は何かを明らかにすることが本論文のねらいである。

戦後分権論議の変遷を扱った先行研究を検討したところ、次の 2 点が課題として残されていることが明らかになった。①戦後分権論議の位置づけを行う。②戦後分権論議の成長・発展のプロセスを説明する。そこで、本論文ではこの 2 点に取り組みたいと思う。

2 分析の枠組み

戦後分権論議の成長・発展のプロセスを説明するために、分権論議を政治論議の一つに位置づけて分析を行う。ここでいう政治論議とは、その論議を取り巻く社会・経済・政治状況と、その論議の結果としての政策との中間に位置するものである。

本論文では、論議をこのような位置関係の中で捉え、社会・経済・政治状況や理論の影響について検討する。そして、各時代の論議の内容と論議の成長・発展のプロセスについて考えたいと思う。ただ、そのためには次の 2 つの視点からの分析が必要であろう。

一つは、論議内容を整理する視点である。これはさらに、2 つの視点に分かれる。①分権論議が、それを取り巻く社会・経済・政治状況や他の論議との関係において、自然な、抵抗なくスムーズに受け入れられる論議か否かという視点である。②それぞれの分権論議は、どのような要素から構成されているかという点に注目し、各論議における言葉の構成要素を整理し、その中のキーワード (中心とする概念) を整理する視点である。

もう一つは、論議間の関係を整理する視点である。これもさらに、2 つの視点に分かれる。①各論議間

において、上記で整理した論議の構成要素間に関連があるか否かという視点である。これにより、論議間の継続もしくは変容を判断する。②もう一つは、論議間でその論議を行う際の視点が継続しているか否かという点に注目する。これはつまり、各論議を行う論者がどのような概念図式の中で分権を論じ、論議間でその図式が類似・継続しているかという点を問題にする。

このような論議間関係の検討により、本論文がねらいとする論議の成長・発展のプロセスが明らかにできると考えている。

3 諸外国における分権論議

本章では、諸外国における分権論議の特徴を明らかにすることをねらいとして、次の2つの方向からそれに取り組みたい。一つは、分権化に関する背景・要因の整理・検討であり、もう一つは、分権が論じられる枠組み、理論状況に関する整理・検討である。

前者については、特に西ヨーロッパ諸国の分権改革は、政治的要因もしくは行政的要因、空間的要因もしくは機能的要因を背景・要因として分権が論じられ、改革に取り組んでいることが明らかになった。この政治的・行政的、空間的・機能的という特徴は、分権化の背景・要因をあらわすものであるが、論議それ自体を整理する場合にも指標として援用することができると考えている。

また、後者については、諸外国における分権の捉え方が、自治という目的に近づくための手段としての捉え方をしており、その際、集権と分権の調和という観点に立ち、さらに最近では、集権・分権を論じる視角が多元化しているという特徴があるといえる。

これらの点を、諸外国における分権論議の特徴として、結論部分において、わが国における分権論議の特徴との比較を行うつもりである。

4 戦後分権論議の変遷

本章では、戦後わが国で展開された地方分権をめぐる論議を、①戦後改革期、②逆コース期、③高度成長期、④行政改革期の4つの時期に分けて、はじめに設定した分析の視点に基づいて分析を試みる。

戦後改革期と逆コース期の論議には、「戦後民主化」という共通要素をもつ強い関連性が見られた。また、視点の継続性に関しては、各論議で民主化から能率への中心的な論点の移動はあるものの、民主化と能率という枠組みの中での論議である点は継続していた。

次に、戦後改革期、逆コース期、高度成長期の3時期における論議間の関連性について検討する。戦後改革期や逆コース期に見られた「民主化」の要素は薄れたが、逆コース期に登場した「効率性」の要素は、高度成長期に登場した機能分担論において「総合性」（融合論）の要素に発展した。また、戦後改革期と逆コース期における民主化の要素の延長線上で、高度成長期のシビル・ミニマム論において「市民自治」が主張された。つまり、3時期の各論議には弱い関連性があるといえる。一方、視点の継続性については、戦後改革期や逆コース期に見られた、分権問題を「民主化」との関連で捉える視点は、高度成長期には、分権問題を自治体の「自律性」の問題として捉える視点に変化した。

さらに、高度成長期と行政改革期の関連性を見ると、機能分担論と行政改革期に提唱された政府間関係論の間には、中央地方間の協力・協同関係、調整型の関係という類似の要素をもち、両者には強い関連性が見られた。また、高度成長期のシビル・ミニマム論と、行政改革期の地域主義の主張にも、「下から上へ」という共通要素をもち、両時期の論議は関連性が強い。一方、視点の継続性に関しては、高度成長期と同じく、分権問題を自治体の「自律性」の問題として捉える視点は継続しているといえる。

5 90年代分権論議の分析

本章では、90年代論議とそれ以前の論議間の関連性や視点の継続性について検討する。90年代前半の論議、特に地方制度改革論議では「パイロット自治体」、90年代後半には「自治基本法構想」など、これまでにない新しいアイデアも見られたが、90年代の各論議を構成する要素は、基本的にそれまでの論議、特に行政改革期の論議において見られたものが多かった。また、視点の継続性については、分権改革を推進する側も、批判する側も、従来の視点（分権問題を自治体の「自律性」の問題として捉える）の枠組みの中で論じた。その意味で、90年代論議とそれ以前の論議では視点が継続している。

6 結論

これまで明らかになった点を確認したい。第一に、諸外国における分権論議の特徴としては、分権論議が政治的論議もしくは行政的論議、空間的論議もしくは機能的論議という広がりをもっていることを整理した。この点とわが国の戦後分権論議の特徴を比較すると、わが国では行政的論議が多く、政治的論議はほとんど見られなかったといえる。戦後改革期に見られた知事公選問題や一部の主張を除いて、その他は行政的論議といえる。また、機能的論議か空間的論議かという面では、シャープ勧告以後続く事務配分論が前者にあたり、道州制論のような「受け皿」論が後者にあたる。ただし、後者の「受け皿」論に関しては、実際には集権化をねらいとした論議や地方制度改革が多かった。結局、わが国では、事務配分論中心の機能的論議が多かったといえる。

第二に、戦後分権論議の変遷や90年代分権論議の分析からは、逆コース期と高度成長期の間に一つの転換点があることが明らかになった。それは、分権を論じる視点、論者の概念図式の変化であった。戦後改革期や逆コース期には、分権は基本的には民主化とほぼ同じものとして論じられていた。民主化と能率の関係も争点にはなったが、それらも結局は分権問題を「民主化」との関係の中で捉えてきた。それが、高度成長期以降の論議では、分権が自治体の「自律性」の問題として論じられるようになった。同じ分権という言葉を用いながらも、論者が想定するもの（分権のねらい、目的）が変化したのである。

第三に、高度成長期以降の論議には2つの流れがあることを明らかにした。一つは、機能分担論→政府間関係論→今改革と続く流れであり、もう一つは、シビル・ミニマム論→今改革への批判と続く流れである。前者は、社会環境の変化に適応しながら、記述的な理論モデル（融合論、相互依存モデル）を用いながら、論議を積み重ねていった流れであり、後者は、当初は社会環境に適応したが、新しい環境変化に適応することなく、規範的な理論モデル（市民自治論）の性格が強く、論議の積み重ねが見られなかった流れである。そして、前者は改革プログラムの中に取り入れられ、後者はほとんど取り上げられなかった。このちがいは、上で示した高度成長期を画期に分権を論じる概念枠組みが前者中心のもの（自治体の「自律性」の問題）に変化したことに加えて、後者の流れに論議としての成長・発展のプロセスが見られなかったことによるものである。

さらにいえば、高度成長期以降に見られた分権論議の2つの流れは、実は戦後改革期や逆コース期における能率と民主化の問題が、両者の関係に関する論議が未解決なまま、それぞれ機能分担論以降の流れとシビル・ミニマム論以降の流れに受け継がれているということである。ここに、わが国戦後分権論議の一つの問題点がある。そこで、今後の分権論議の可能性や分権改革の展望を検討するためには、いま一度、能率と民主化の視点に立ち返り、その調和の上に今後の論議を展開させることが必要であるといえる。

論文審査の結果の要旨

近代国民国家の形成以来、サブナショナル・レベルの統治機構の正統性と権限、規模、役割期待等をめぐっては、理論上及び實際上さまざまな議論がなされてきた。近年、情報通信技術の飛躍的な発展を主要な起動要因とするグローバル化の動きは、各国民国家において上述の議論を再活発化させ新たな地方制度を現実に出しつつある。

わが国においても平成12年(2000年)4月の地方自治法の大改正により、いわゆる「地方分権改革」が実現した。本論文は、戦後日本の分権論議の変遷に注目し、従来の論議と今回の「改革」論議との関係、及びわが国における分権論議の特徴を明らかにしたもので、全編5章から成る。

序章は、問題の所在を闡明しかつ筆者独自の分析枠組みを提示している。筆者は、マクロな社会経済状況とハードな制度設計とを媒介する次元に「論議」を位置付けることによって、その独自のダイナミクスを捉えようとしている。これは在来の研究にはない独創的な視点として評価できる。

第2章は、わが国の分権論議の特徴を明らかにするために、1970年代以降の西ヨーロッパ諸国における分権化論議を簡潔に整理している。

第3章は、次章とともに本論文の中心を成すもので、戦後改革の一環としての抜本的な地方制度改革から1980年代の行政改革期までの分権論議を、地方制度調査会や臨調行革審等の政府機関が設定したフォーマルな場にとどまらず、学会、論壇をも含めて広範かつ緻密に分析し、高度成長期に論議の枠組みの大きな転換があったことを明らかにしている。これは従来の制度変遷史的研究にはない重要な知見である。

第4章は、今回の「地方分権改革」に直接つながる、1990年代後半の地方分権推進委員会の審議とそれをめぐる論議を中心に分析し、今次「改革」が先行する各種分権論議という情報資源を戦略的に取捨選択することによって実現したことを明らかにしている。

終章は、第3、4章の知見の総括と、第2章との対比における戦後分権論議の特徴の指摘である。

以上要するに、本論文は、戦後日本の分権論議を素材にして、公共政策・制度へと結実する以前の「論議」レベルのダイナミクスを政治情報学の見地から分析したもので、情報科学の発展に寄与するところが少なくない。

よって、本論文は博士(情報科学)の学位論文として合格と認める。